
La construction du mur à la frontière mexicaine, symbole controversé de la politique d'immigration aux États-Unis

Hermine Duplany, Louis Gilbert, Margot d'Antigné and Rova Ranarison



Electronic version

URL: <http://journals.openedition.org/revdh/7481>

DOI: 10.4000/revdh.7481

ISSN: 2264-119X

Publisher

Centre de recherches et d'études sur les droits fondamentaux

Electronic reference

Hermine Duplany, Louis Gilbert, Margot d'Antigné and Rova Ranarison, « La construction du mur à la frontière mexicaine, symbole controversé de la politique d'immigration aux États-Unis », *La Revue des droits de l'homme* [Online], Actualités Droits-Libertés, Online since 22 October 2019, connection on 22 October 2019. URL : <http://journals.openedition.org/revdh/7481> ; DOI : 10.4000/revdh.7481

This text was automatically generated on 22 October 2019.

Tous droits réservés

La construction du mur à la frontière mexicaine, symbole controversé de la politique d'immigration aux États-Unis

Hermine Duplany, Louis Gilbert, Margot d'Antigné and Rova Ranarison

Aussi bien lors de sa campagne électorale que lors de ses premiers pas à la Maison-Blanche, Donald Trump a continuellement érigé la construction du mur entre les États-Unis et le Mexique en priorité absolue. Traduisant les oppositions que cristallise cet édifice, un contentieux est rapidement né entre les pouvoirs exécutif et législatif. Le refus du Congrès fédéral de financer la construction du mur fut à l'origine du plus long *shutdown* du gouvernement de l'histoire des États-Unis, entre décembre 2018 et janvier 2019. Les pouvoirs exécutifs et législatifs parvinrent toutefois à un accord provisoire le 25 janvier 2019, permettant l'adoption d'une loi de financement des services fédéraux jusqu'au 15 février 2019, sans toutefois voter de fonds pour la construction du mur. Donald Trump décida alors le 15 février 2019 de déclarer l'urgence nationale ("*national emergency*") afin d'utiliser des fonds alloués au ministère de la Défense afin de commencer la construction du mur frontalier. Deux groupes de défenses d'intérêt, le *Sierra Club* et le *Southern Border Communities Coalition*, décidèrent en réaction de porter plainte à l'encontre de Donald Trump.

Le juge de la *District Court for the Northern District of California* rendait en première instance, le 28 juin 2019, une ordonnance d'injonction empêchant la construction du mur et l'utilisation des fonds litigieux. Le pouvoir exécutif interjeta appel devant la Cour d'appel fédérale du Neuvième Circuit. Mais à la suite d'une demande du Président des États-Unis auprès de la Juge Kagan de la Cour Suprême visant à suspendre l'ordonnance dans l'attente de la décision de la Cour d'appel, la Cour Suprême a permis le financement de la construction du mur, par sa décision du 26 juillet 2019 adoptée par 5 voix contre 4. Celle-ci entraîne la suspension temporaire de l'exécution de l'ordonnance de première instance jusqu'à ce qu'intervienne la décision finale sur le

fond, consécutive à l'appel formé devant le Neuvième Circuit et à la résolution d'un éventuel recours ("writ of certiorari") auprès de la Cour Suprême.

Les décisions de suspension d'ordonnance adoptées par la Cour suprême des États-Unis diffèrent de ses décisions sur le fond en ce qu'elles ne contiennent pas d'opinion majoritaire signée par l'un des neuf juges. Il est alors délicat de déterminer l'opinion des juges ayant pris part au vote, notamment lorsqu'aucun d'entre eux ne rédige d'opinion dissidente. La décision du 26 juillet 2019 présente à cet égard plusieurs particularités. D'une part, trois des juges y indiquent qu'elles n'auraient pas accordé la demande de suspension, sans pour autant rédiger d'opinion dissidente détaillant les motivations d'une telle prise de position. D'autre part, le Juge Breyer signe quant à lui une opinion concordante partielle et dissidente partielle dans laquelle il explique pourquoi la Cour aurait dû « limiter » la suspension de l'ordonnance de première instance.

La frontière des États-Unis¹ avec le Mexique est particulière en ce qu'elle sépare non seulement deux États mais bloque de surcroît une voie migratoire, ce qui tend à condenser les flux sur le territoire mexicain. On estime aujourd'hui que le nombre de demandeurs d'asile au Mexique s'élève à 58 000. De leur côté, les États-Unis sont avec 145 autres États partie au Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. En vertu de cet engagement, toute personne craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques peut obtenir une protection par le biais du statut de réfugié, sauf si la personne a établi sa résidence habituelle dans un pays autre que celui d'origine où elle craint d'être persécutée. Le protocole énonce à cet égard un principe de non-refoulement qui interdit aux États d'expulser un demandeur d'asile de quelque manière que ce soit vers un État où sa vie ou sa liberté seraient menacées. Susceptible d'être analysée tantôt sous l'angle de ses répercussions environnementales (I), tantôt sous celui de ses répercussions humaines, notamment au regard du traitement des demandes d'asile (II), la construction d'un mur à la frontière pose question et laisse de nombreuses difficultés irrésolues.

I/ - Une politique isolationniste aux dépens de l'environnement

Le Congrès américain a, en avril 2019, refusé d'octroyer au Président Trump les fonds nécessaires à la construction du mur prévue dans son projet électoral. La majorité des membres du Congrès estimaient que cette construction constituait en effet une dépense onéreuse et inutile². La rupture des négociations concernant l'allocation de fonds pour les différents départements gouvernementaux des États-Unis a entraîné le "shutdown" de décembre 2018 qui n'a toutefois pas empêché Donald Trump de mener à bien son projet. Au début du mois de septembre 2019, le Pentagone avait en effet débloqué 3,6 milliards de dollars (environ 3,3 milliards d'euros) pour financer les 280 kilomètres de mur prévus en reportant 127 projets militaires. Nombre d'États fédérés comme la Géorgie et la Caroline du Nord, touchés par ce report, se sont alors indignés. La longueur actuelle du mur déjà construit sous l'administration Bush est évaluée à 930 km, sur une frontière entre les États-Unis et le Mexique de 3 201 km au total. La frontière avec le Texas, longue d'environ 2000 km, est celle visée par le nouveau projet du Président Trump. Ce dernier estime que deux tiers des tentatives illégales d'entrée

sur le territoire étatsunien se font par cette portion du territoire, quand bien même les passages clandestins ont été divisés par trois en dix ans.

Ériger un mur dans des zones naturelles soulève des questions d'ordre environnemental considérant que le projet ignore tant la loi sur les espèces menacées d'extinction (*Endangered Species Act* de 1973) que celle sur l'assainissement de l'eau (*Federal Water Pollution Control Act*, de 1972). Les incidences de la construction du mur sur l'environnement expliquent que Sierra Club, organisation environnementale étatsunienne opposée à l'édifice du nouveau mur le long de la frontière, soit partie dans cette affaire. La construction d'une section du mur a en effet commencé le 13 septembre 2019 dans une réserve de biosphère dénommée « Organ Pipe Cactus » située dans le sud de l'Arizona. Cette zone sauvage est protégée par le gouvernement fédéral et la réserve de biosphère est reconnue par l'UNESCO.

Bien que l'opinion majoritaire dans la décision de la Cour Suprême du 26 juillet 2019 précise que la suspension de l'ordonnance d'injonction prendrait fin au cas où la Cour d'appel rejeterait la demande du Président, la permission temporaire accordée par la Cour Suprême de commencer la construction reste une solution imparfaite. Dans son opinion dissidente, le juge Breyer explique en ce sens qu'en cas de rejet de la demande du Président par la Cour d'appel, il serait difficile d'inverser les effets de la construction du mur sur l'environnement proche de la frontière. L'implantation du mur générerait en effet des conséquences irréversibles tant pour les populations environnantes que pour la faune et la flore. Certaines de ces conséquences apparaîtraient dès le commencement de la construction. Le mur érigé sous l'administration Bush a d'ailleurs déjà permis de constater l'impact d'une telle construction sur les communautés voisines ainsi que les dégradations environnementales, auxquelles s'ajoutent la militarisation des contrôles migratoires impliquant une présence continue de drones, d'hélicoptères, de tours de surveillance, de postes de contrôle et d'agents de patrouille. Selon le juge Breyer, une solution qui aurait minimisé les impacts négatifs sur l'environnement aurait été préférable et demeurerait possible via une limitation plus précise la suspension de l'ordonnance. L'ampleur des conséquences du projet du Président Trump ne se limite toutefois pas à l'écosystème américain. Elle affecte également les personnes fuyant les situations chaotiques de leurs États.

II/ - La fin de l'asile ?

Le projet de construction du mur vise essentiellement à limiter les déplacements d'immigrés clandestins en provenance du Mexique et de l'Amérique centrale. Avec l'accord signé entre les États-Unis et le Mexique le 7 juin 2019 à Washington dans le cadre de la lutte contre l'immigration illégale, nombre d'entre eux se retrouvent contraints de demeurer au Mexique. Depuis une nouvelle décision de la Cour Suprême du 11 septembre 2019 (*Barr v East Bay Sanctuary Covenant*) relative aux restrictions du droit d'asile, la politique migratoire des États-Unis a pris en outre un tournant inattendu rendant les demandes d'asiles en provenance de ces pays impossibles.

Sur le fondement du nouveau Protocole de Protection des Migrants ("*Migrant Protection Protocol*") adopté le 16 juillet 2019, le gouvernement étatsunien a refoulé plus de 35 000 demandeurs d'asile vers le Mexique. Cette politique dénommée « *Remain in Mexico* » avait été initiée en janvier 2019. Elle permet aux États-Unis de refouler quotidiennement des demandeurs d'asile qui arrivent aux points d'entrée de la

frontière avec le Mexique en refusant de les laisser entrer sur le territoire national. Ces derniers sont tenus de rester au Mexique le temps du traitement de la procédure de demande d'asile, et ce, sans égard accordé à l'article 33(1) de la Convention relative au statut des réfugiés (« aucun des États contractants n'expulsera ou ne refoulera, de quelque manière que ce soit, un réfugié sur les frontières des territoires où sa vie ou sa liberté serait menacée en raison de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un certain groupe social ou de ses opinions politiques »).

Par ce procédé, l'administration Trump porte autant atteinte au *Refugee Act* de 1980 qu'au droit international qui protège les personnes faisant face à des persécutions. Les renvoyer dans un État – le Mexique – est potentiellement de nature à les exposer à des conditions dangereuses qu'elles fuyaient originellement (*e.g.* enlèvements, disparitions, extorsions, violences sexuelles, notamment de la part d'organisations criminelles). Alors que des organisations internationales pointent la montée croissante des demandes d'asiles en provenance du Mexique et d'Amérique Centrale, l'administration républicaine participe du renforcement du problème.

Avec la nouvelle décision rendue par la Cour Suprême des États-Unis le 11 septembre 2019, la Cour a suspendu l'ordonnance d'injonction rendue le 26 juillet 2019 qui empêchait jusqu'alors le gouvernement de faire application de cette nouvelle réglementation limitant plus encore les possibilités d'asiles, aux États-Unis, pour les réfugiés venant d'Amérique centrale. Cette décision « interdit à presque tous les Centraméricains - même aux enfants non accompagnés - de demander l'asile aux États-Unis s'ils entrent ou cherchent à entrer par la frontière sud, à moins qu'on ne leur ait d'abord refusé l'asile au Mexique ou dans un autre pays tiers »³. Deux jours plus tard, le vendredi 13 septembre, les Nations Unies avertissaient des conséquences désastreuses que pourrait avoir cette réglementation sur les demandeurs d'asile arrivant par le sud des États-Unis. Outre la construction d'un mur qui ne semble plus avoir beaucoup d'utilité mais qui reste conçu comme un symbole, l'administration Trump s'attache ainsi à réformer en profondeur le droit de l'immigration aux États-Unis, complexifiant considérablement le processus de demande d'asile.

Face à cette tendance, les juges de la Cour Suprême Sonia Sotomayor et Ruth Bader Ginsburg se sont vigoureusement manifestées, faisant valoir « qu'une fois de plus le pouvoir exécutif a émis une règle qui cherche à mettre fin à des pratiques établies de longue date touchant les réfugiés qui tentent de fuir les persécutions. Alors que cette Nation a longtemps gardé sa porte ouverte aux réfugiés - et alors que les enjeux pour les demandeurs d'asile ne sauraient être plus importants - le gouvernement a mis en place sa réglementation sans donner de préavis, ni permettre au public de donner son avis comme la législation le requiert ordinairement »⁴. Cette conception demeure néanmoins l'expression d'une minorité des juges de la Cour suprême (opinion dissidente). À défaut d'un écho plus large, il est à craindre que la présence d'un mur et de lois restrictives des modalités de demande d'asile n'aboutisse qu'à renforcer la crise humanitaire.

*

Cour Suprême des États-Unis, *Donald J. Trump, President of the United States, et al. v. Sierra Club, et al.*, 26 juillet 2019

*

Les Lettres « Actualités Droits-Libertés » (ADL) du CREDOF (pour s'y abonner) sont accessibles sur le site de la Revue des Droits de l'Homme (RevDH) – Contact

APPENDIXES

COUR SUPRÊME DES ÉTATS-UNIS

No. 19A60

DONALD J. TRUMP, PRÉSIDENT DES ÉTATS-UNIS, ET AUTRES. c. SIERRA CLUB, ET AUTRES.

RECOURS POUR SUSPENSION D'ORDONNANCE

26 juillet 2019

« La demande de suspension d'ordonnance présentée à la Juge Kagan et soumise par elle à la Cour est accordée. Cette décision est, entre autres, motivée par le fait que le Gouvernement a, pour le moment, apporté suffisamment d'éléments de preuve relatifs au défaut de qualité à agir des demandeurs pour obtenir le contrôle juridictionnel de la conformité de la décision du Secrétaire par intérim avec la section 8005. L'exécution de l'ordonnance d'injonction permanente du 28 juin 2019 rendue par la *District Court* est suspendue en attendant la résolution de l'appel du Gouvernement devant la Cour d'appel des États-Unis pour le Neuvième Circuit et la résolution de la demande de recours (*writ of certiorari*) du Gouvernement devant la Cour suprême des États-Unis, si un tel recours est formé dans les temps. Si la demande de recours devant la Cour suprême est rejetée, la suspension prendra automatiquement fin. Si la demande de recours est acceptée, la suspension prendra fin au prononcé du jugement de la Cour.

Les Juges Ginsburg, Sotomayor et Kagan rejeteraient la demande.

Opinion concordante partielle et opinion dissidente partielle du Juge Breyer

Pour obtenir cette suspension d'ordonnance, le gouvernement doit non seulement apporter la preuve qu'il existe (1) une probabilité raisonnable que la Cour jugera que son recours est admissible et (2) une chance correcte que la Cour renverse l'injonction, mais également (3) qu'il existe une « une probabilité que le refus de suspension d'exécution provisoire causera des dommages irréparables ». *Maryland v. King*, 567 U.S. 1301, 1302 (2012) (Roberts, C. J., in chambers). Cette affaire soulève des problématiques nouvelles et importantes relative à la capacité de personnes privées à agir en justice pour demander la mise en œuvre du pouvoir d'affectation budgétaire du Congrès. Pour le moment, je ne formulerai pas d'autre opinion sur ces questions au fond.

Nous devons cependant évaluer les préjudices allégués concurremment par les parties et ce qui est juste et équitable eu égard aux éléments de l'affaire avant d'accorder une demande de suspension d'exécution d'une ordonnance d'injonction. *Barnes v. E-Systems, Inc. Group Hospital Medical & Surgical Ins. Plan*, 501 U. S. 1301, 1305 (1991) (Scalia, J., in chambers). Cette Cour peut, et elle le fait parfois, « limiter une suspension d'ordonnance de manière à ce qu'elle s'applique seulement à une partie de la procédure » » *Trump v. International Refugee Assistance Project*, 582 U. S. __, __ (2017) (*per curiam*) (opinion provisoire, p. 10) (citant *Nken v. Holder*, 556 U. S. 418, 428 (2009)). Selon moi, tel est le cas ici.

Si nous accordons cette suspension, le Gouvernement serait en droit de commencer la construction d'une barrière frontalière qui causerait des dommages irréparables à l'environnement et aux défendeurs au pourvoi, selon les défendeurs et la *District Court*. La seule réponse du Gouvernement à cette allégation de préjudice irréparable est que, si les défendeurs finissent par l'emporter, la barrière frontalière pourrait être démontée (le Gouvernement ne dit pas avec quelle source de financement). Mais cet argument n'emporte pas la conviction, car ce n'est pas seulement la barrière, mais sa construction elle-même (et vraisemblablement sa destruction ultérieure) qui contribue aux dommages subis par les défendeurs.

Toutefois, si nous rejetons cette demande de suspension, c'est le Gouvernement qui risque d'être lésé de façon irrémédiable. Le Gouvernement a déclaré que, s'il n'est pas en mesure de finaliser les contrats d'ici le 30 septembre, les fonds en cause retourneront au Trésor et l'injonction aura les effets d'un jugement définitif. Les défendeurs suggèrent qu'un tribunal pourrait quand même accorder une mesure de réparation au Gouvernement en cas d'expiration d'un crédit, mais une telle position n'a pas encore été adoptée par cette Cour.

Il existe toutefois un moyen simple d'éviter de porter préjudice au Gouvernement et aux défendeurs tout en permettant la poursuite de l'action en justice. Permettre au Gouvernement de finaliser les contrats en cause, sans pour autant commencer la construction, atténuerait le préjudice le plus pressant allégué par le Gouvernement sans risquer de causer un préjudice irréparable aux défendeurs. Les défendeurs ne laissent en effet pas entendre qu'ils seraient lésés par la seule conclusion des contrats, et il y a lieu de croire qu'ils ne le seraient pas (voir, par exemple, 36 Opinion of Office of Legal Counsel 11 (2012), (notant qu'en raison du Anti-Deficiency Act, « le gouvernement [est] légalement incompetent pour encourir une obligation contractuelle le conduisant à payer plus d'argent que ce que le Congrès lui avait alloué »), en ligne à <https://www.justice.gov/file/20596/download> (Consulté à date du 26 juillet 2019) ; voir aussi *Leiter v. United States*, 271 U. S. 204, 206–207 (1926) ; *Sutton v. United States*, 256 U. S. 575, 580–581 (1921) ; *Hooe v. United States*, 218 U. S. 322, 332–334 (1910) ; *Bradley v. United States*, 98 U. S. 104, 116–117 (1878)).

Je ne trouve donc aucune justification à accorder la suspension d'ordonnance dans son intégralité, comme la majorité le fait. J'accueillerais la demande du Gouvernement de suspendre l'ordonnance uniquement dans la mesure où elle empêche le Gouvernement de finaliser les contrats ou de prendre d'autres mesures administratives préparatoires, mais je la rejetterais dans la mesure où elle empêche le Gouvernement de débloquer ces fonds ou de commencer la construction. J'accorderais donc la suspension d'ordonnance en partie et la rejetterais en partie.

NOTES

1. La construction d'un mur frontalier tend à faire écho à certains moments isolationnistes de l'histoire des États-Unis. L'immigration est profondément ancrée au cœur de l'histoire des États-Unis. La colonisation par les Européens d'une terre occupée par les Amérindiens et l'arrivée d'esclaves venus d'Afrique ont permis de construire ce pays. Les flux migratoires ne sont donc pas nouveaux. La politique des États-Unis n'a pourtant cessé de changer, oscillant entre ouverture et fermeture. Plusieurs communautés migratoires ont historiquement fait face à des restrictions à l'entrée sur le territoire. Une loi avait notamment suspendu en 1882 l'immigration chinoise pour une durée de dix années et déclaré les Chinois inéligibles à la naturalisation. Un traitement similaire semble réservé aux personnes venant d'États musulmans en 2016 - l'Iran, l'Iraq, la Libye, la Somalie, la Syrie, le Soudan et le Yémen - dont une partie de la population civile est pourtant en recherche de protection internationale. Si le peuple américain est indéniablement multiculturel, ce qu'illustre à merveille la devise du pays (*i.e. E pluribus unum*), la politique isolationniste voulue par l'administration Trump soutient néanmoins l'expression grandissante du racisme et de la xénophobie.

2. Aux États-Unis, c'est en effet le Congrès qui contrôle la manière dont l'argent des contribuables est collecté et dépensé (Constitution des États-Unis, article 1, section 8).

3. *"In effect, the rule forbids almost all Central Americans—even unaccompanied children—to apply for asylum in the United States if they enter or seek to enter through the southern border, unless they were first denied asylum in Mexico or another third country."* Barr v East Bay Sanctuary Covenant, Cour Suprême des États-Unis 11 septembre 2019

4. *"Once again the Executive Branch has issued a rule that seeks to upend longstanding practices regarding refugees who seek shelter from persecution. Although this Nation has long kept its doors open to refugees - and although the stakes for asylum seekers could not be higher - the Government implemented its rule without first providing the public notice and inviting the public input generally required by law."* Barr v East Bay Sanctuary Covenant, Cour Suprême des États-Unis 11 septembre 2019

ABSTRACTS

Source de controverses aux conséquences humaines et environnementales colossales, la construction du mur à la frontière avec le Mexique fournit une illustration saillante de la politique migratoire actuelle des États-Unis. Le 26 juillet 2019, la Cour Suprême des États-Unis a temporairement permis de débloquent l'affectation de fonds militaires à la construction du mur, permettant ainsi son financement. Cette décision marque une tendance politique plus stricte envers les demandeurs d'asile et migrants arrivant aux États-Unis par la frontière du sud.

AUTHORS

HERMINE DUPLANY

Étudiante du Master 2 MBDE, Université Paris Nanterre

LOUIS GILBERT

Étudiant du Master 2 MBDE, Université Paris Nanterre

MARGOT D'ANTIGNÉ

Étudiante du Master 2 MBDE, Université Paris Nanterre

ROVA RANARISON

Étudiant du Master 2 MBDE, Université Paris Nanterre